COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 19.6.2024
COM(2024) 609 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa a las políticas económicas, sociales, de empleo, estructurales y presupuestarias de España

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 609 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa a las políticas económicas, sociales, de empleo, estructurales y presupuestarias de España

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo[1], y en particular su artículo 3, apartado 3,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos[2], y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el Dictamen del Comité de Empleo,

Visto el Dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el Dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el Dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

(1) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo[3], por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Este Mecanismo proporciona ayuda financiera a los Estados miembros para la realización de reformas e inversiones, lo que supone un estímulo fiscal financiado por la UE. En consonancia con las prioridades del Semestre Europeo, contribuye a la recuperación económica y social y a la realización de reformas e inversiones sostenibles, en particular para promover las transiciones ecológica y digital y reforzar la resiliencia de las economías de los Estados miembros. Asimismo, ayuda a fortalecer las finanzas públicas y a impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo, a mejorar la cohesión territorial dentro de la UE y a que prosiga la ejecución del pilar europeo de derechos sociales.

---

1 DO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

2 DO L 306 de 23.11.2011, p. 25. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj

3 Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17) ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj

(2) El Reglamento relativo a REPowerEU[4], adoptado el 27 de febrero de 2023, tiene por objeto eliminar la dependencia de la UE de las importaciones de combustibles fósiles de Rusia. Esto ayudaría a alcanzar la seguridad energética y a diversificar el suministro energético de la UE, aumentando al mismo tiempo la implantación de las energías renovables, la capacidad de almacenamiento de energía y la eficiencia energética. España incluyó un nuevo capítulo de REPowerEU en su plan nacional de recuperación y resiliencia con el fin de financiar reformas e inversiones clave que contribuyan a alcanzar los objetivos de REPowerEU.

(3) El 16 de marzo de 2023, la Comisión publicó la Comunicación titulada «Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030»[5], con el fin de fundamentar las decisiones en materia de políticas y crear las condiciones marco necesarias para impulsar el crecimiento. La Comunicación define la competitividad en torno a nueve factores que se refuerzan mutuamente. Entre estos factores, el acceso al capital privado, la investigación y la innovación, la educación y las capacidades y el mercado único destacan como prioridades de actuación fundamentales en lo que respecta a las reformas y a la inversión con el fin de abordar los retos actuales en materia de productividad y reforzar la competitividad a largo plazo de la UE y sus Estados miembros. El 14 de febrero de 2024, la Comisión siguió esta Comunicación con el informe anual sobre el mercado único y la competitividad[6]. En el informe se detallan los puntos fuertes y los retos en materia de competencia del mercado único europeo, haciendo el seguimiento del progreso anual con respecto a los nueve factores de competitividad identificados;

(4) El 21 de noviembre de 2023, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2024[7], lo que marcó el inicio del ciclo de 2024 del Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas. El 22 de marzo de 2024, el Consejo Europeo refrendó las prioridades del Estudio en torno a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva. El 21 de noviembre de 2023, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el Informe sobre el mecanismo de alerta de 2024, en el que señalaba a España como uno de los Estados miembros que pueden presentar desequilibrios o pueden estar expuestos al riesgo de padecerlos, y para los que sería necesario un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de España para 2024. La Comisión adoptó asimismo una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que el Consejo aprobó el 12 de abril de 2024, así como la propuesta de Informe Conjunto sobre el Empleo de 2024, en el que se analiza la ejecución de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales, que el Consejo adoptó el 11 de marzo de 2024.

(5) El 30 de abril de 2024 entró en vigor el nuevo marco de gobernanza económica de la UE. Dicho marco comprende el nuevo Reglamento (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y

---

4 Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de febrero de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE (DO L 63 de 28.2.2023, p. 1) ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj

5 COM(2023) 168 final.

6 COM(2024) 77 final.

7 COM(2023) 901 final.

a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo. También introduce el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, modificado, y la Directiva 2011/85/UE, sobre los marcos presupuestarios de los Estados miembros, modificada[8]. Los objetivos del nuevo marco son la sostenibilidad de la deuda pública y el crecimiento sostenible e inclusivo mediante el saneamiento gradual de la hacienda pública y la realización de reformas e inversiones. El nuevo marco promueve la implicación nacional y se centra en mayor medida en el medio plazo, lo que se combina con un control del cumplimiento más efectivo y coherente. Cada Estado miembro debe presentar al Consejo y a la Comisión un plan fiscal-estructural nacional a medio plazo. Los planes fiscales estructurales nacionales a medio plazo contienen los compromisos fiscales, de reformas y de inversiones de un Estado miembro y abarcan un período de planificación de cuatro o cinco años, en función de la duración habitual de la legislatura en ese Estado miembro. La senda de gasto neto[9] de los planes fiscales estructurales nacionales a medio plazo debe cumplir los requisitos del Reglamento (UE) 2024/1263, incluidos los requisitos de situar o mantener la deuda de las administraciones públicas en una tendencia decreciente verosímil a más tardar al final del período de ajuste, o de mantenerla en niveles prudentes por debajo del 60 % del PIB, y de situar o mantener el déficit público por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB a medio plazo. Cuando un Estado miembro se comprometa a realizar un conjunto pertinente de reformas e inversiones de conformidad con los criterios establecidos en el Reglamento (UE) 2024/1263, el período de ajuste podrá prorrogarse tres años como máximo. Con el fin de apoyar la preparación de dichos planes, el [21 de junio] de 2024, la Comisión debe proporcionar a los Estados miembros orientaciones sobre el contenido de los planes y los subsiguientes informes anuales de situación que tendrán que presentar y, de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) 2024/1263, les transmitirá orientaciones técnicas sobre los ajustes fiscales (trayectorias de referencia e información técnica, cuando proceda). Los Estados miembros deben presentar sus planes fiscales estructurales a medio plazo a más tardar el 20 de septiembre de 2024, a menos que el Estado miembro considerado y la Comisión convengan la ampliación del plazo por un período de tiempo razonable. Los Estados miembros deben garantizar la participación de sus Parlamentos nacionales y la consulta a las instituciones fiscales independientes, a los interlocutores sociales y a otras partes interesadas nacionales, según proceda.

(6) En 2024, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas sigue evolucionando en consonancia con la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La ejecución plena de los planes de recuperación y resiliencia sigue siendo

---

8 Reglamento (UE) 2024/1264 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.° 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj), y Directiva (UE) 2024/1265 del Consejo, de 29 de abril de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

9 Gasto neto, tal como se define en el artículo 2 del Reglamento (UE) 2024/1263 del Consejo, de 29 de abril de 2024 (DO L 2024/1263 de 30.4.2024. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Por «gasto neto» se entiende el gasto público, excluidos: i) los gastos en concepto de intereses, ii) las medidas de ingresos discrecionales, iii) los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, iv) el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión, v) los elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo, y vi) las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

esencial para cumplir las prioridades de actuación en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes ayudan a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los últimos años. Las recomendaciones específicas por país de 2019, 2020, 2022 y 2023 siguen siendo pertinentes también para los planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del Reglamento (UE) 2021/241.

(7) El 30 de abril de 2021, España presentó su plan nacional de recuperación y resiliencia a la Comisión, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241. De conformidad con el artículo 19 del Reglamento (UE) 2021/241, la Comisión evaluó la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la coherencia del plan de recuperación y resiliencia, con arreglo a las directrices de evaluación del anexo V de dicho Reglamento. El 13 de julio de 2021, el Consejo adoptó su Decisión relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España[10], que se modificó el 10 de octubre de 2023 con arreglo al artículo 18, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241 para actualizar la contribución financiera máxima en concepto de ayuda financiera no reembolsable, así como para incluir el capítulo de REPowerEU[11]. El desembolso de tramos está supeditado a una Decisión de la Comisión, adoptada de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, en el sentido de que España haya cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se ha frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores.

(8) La Comisión publicó el informe específico de 2024 sobre España[12] el 19 de junio de 2024. En él se evalúan los avances realizados por España para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas por el Consejo entre 2019 y 2023 y se hace balance de la ejecución del plan de recuperación y resiliencia por parte de España. Partiendo de este análisis, en el informe específico se señalan las deficiencias con respecto a los retos que no se abordan, o solo se abordan parcialmente, en el plan de recuperación y resiliencia, así como los retos nuevos y emergentes. Asimismo, se evalúan los avances de España en la ejecución del pilar europeo de derechos sociales y en el logro de los objetivos globales de la UE en materia de empleo, cualificaciones y reducción de la pobreza, así como los avances hacia el logro de los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU.

(9) La Comisión llevó a cabo un examen exhaustivo sobre España con arreglo al artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 y las principales conclusiones de la evaluación que los servicios de la Comisión han llevado a cabo de las vulnerabilidades macroeconómicas de España a efectos de dicho Reglamento se publicaron en marzo de 2024[13]. El 19 de junio de 2024, la Comisión llegó a la conclusión de que España ya no está experimentando desequilibrios macroeconómicos. Se han realizado avances significativos en la reducción de vulnerabilidades con relevancia transfronteriza

---

10 Decisión de Ejecución del Consejo, de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (ST 10150/21; ST 10150/21 ADD 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 1; ST 10150/21 ADD 1 REV 2; ST 10150/21 COR 1).

11 Decisión de Ejecución del Consejo, de 10 de octubre de 2023, por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE), de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España (ST 13695 2023 INIT).

12 SWD(2024) 609 final.

13 SWD(2024) 80 final.

relacionadas con la elevada deuda privada y externa, y ha habido reducciones de la deuda pública. Tras una interrupción provocada por la pandemia de COVID-19, la ratio de deuda del sector privado y la ratio negativa de posición de inversión internacional neta (PIIN) reanudaron su descenso en 2021, gracias al fuerte crecimiento del PIB nominal. Se espera que ambas sigan mejorando en los próximos años, aunque de forma más gradual que recientemente, ya que se espera que el crecimiento del PIB nominal sea menos favorable. La balanza por cuenta corriente ha registrado superávits durante una década y aumentó aún más en 2023, como consecuencia del rápido crecimiento de las exportaciones y de la reducción de los precios de la energía. La elevada ratio deuda pública / PIB ha ido disminuyendo, impulsada por el fuerte crecimiento del PIB nominal, pero se esperan mejoras más moderadas este año y el año próximo, que reflejarían unos déficits públicos todavía significativos y un crecimiento del PIB nominal menos favorable. La tasa de desempleo ha seguido una tendencia a la baja durante una década y se prevé que siga disminuyendo. El sector bancario ha seguido siendo resiliente en un contexto de endurecimiento de las condiciones de financiación para los prestatarios. Se han logrado avances significativos para abordar las vulnerabilidades detectadas, en particular en los últimos años gracias a la aplicación del plan de recuperación y resiliencia, pero es necesario redoblar los esfuerzos, especialmente para reducir la elevada deuda pública.

(10) Según los datos validados por Eurostat[14], el déficit de las administraciones públicas de España disminuyó del 4,7 % del PIB en 2022 al 3,6 % en 2023, mientras que la deuda de las administraciones públicas se redujo del 111,6 % del PIB a finales de 2022 al 107,7 % a finales de 2023. Según lo anunciado en las orientaciones de política fiscal para 2024[15], la Comisión está dando el primer paso para la apertura de procedimientos de déficit excesivo sobre la base de los datos de ejecución de 2023, con arreglo a las disposiciones legales vigentes. El 19 de junio de 2024, la Comisión adoptó un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del TFUE[16]. Dicho informe evalúa la situación presupuestaria de España, al rebasar su déficit público en 2023 el valor de referencia del 3 % del PIB. El informe concluyó que, a la luz de esta evaluación, y tras examinar el dictamen del Comité Económico y Financiero establecido en virtud del artículo 126, apartado 4, del TFUE, la Comisión no propondrá en julio la apertura de un procedimiento de déficit excesivo para España.

(11) El 12 de julio de 2022, el Consejo recomendó a España[17] que garantizara en 2023 una política fiscal prudente, en particular limitando el incremento del gasto primario corriente financiado a escala nacional por debajo del crecimiento potencial a medio plazo[18], teniendo en cuenta la continuación de la ayuda temporal y específica en favor de los hogares y las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía y de las personas que abandonan Ucrania. Al mismo tiempo, se recomendó a

14 Euroindicadores de Eurostat, 22.4.2024.

15 COM(2023) 141 final.

16 Informe de la Comisión elaborado de conformidad con el artículo 126, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 19.6.2024, COM(2024) 598 final.

17 Recomendación del Consejo, de 12 de julio de 2022, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de España (DO C 334 de 1.9.2022, p. 77).

18 Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el crecimiento potencial de la producción a medio plazo de España en 2023 se estima en el 7,2 % en términos nominales, sobre la base de la tasa media de crecimiento potencial real a 10 años y del deflactor del PIB de 2023.

España estar preparada para ajustar el gasto corriente en función de la evolución de la situación. También se recomendó a España que aumentara la inversión pública en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética teniendo en cuenta la iniciativa REPowerEU, utilizando en particular el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión. Según los cálculos de la Comisión, en 2023 la orientación de la política fiscal fue globalmente neutra[19], representando el –0,2 % del PIB. En 2023, el incremento del gasto primario corriente financiado a nivel nacional (excluidas las medidas de ingresos discrecionales) tuvo un efecto contractivo en la orientación de la política fiscal, del 0,3 % del PIB, y se ajustaba a la Recomendación del Consejo. El efecto contractivo del gasto primario corriente financiado a escala nacional se debió a la reducción de los costes de las medidas de urgencia (específicas y no específicas) de apoyo a los hogares y a las empresas en respuesta a las subidas de los precios de la energía (en 0,6 puntos porcentuales del PIB). Los principales motores del crecimiento del gasto primario corriente financiado a nivel nacional (excluidas las medidas de ingresos) fueron las prestaciones sociales distintas de las prestaciones en especie, impulsadas por la revaluación de las pensiones y el consumo intermedio, impulsado, a su vez, por el gasto en defensa. Los gastos financiados con subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE ascendieron al 1,3 % en 2023. Las inversiones financiadas a nivel nacional ascendieron al 2,3 % del PIB en 2023, con un aumento anual de 0,1 puntos porcentuales. España financió inversiones adicionales mediante el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE. Asimismo financió inversiones públicas para las transiciones ecológica y digital y para la seguridad energética, como el programa Kit Digital, los PERTE[20] para vehículos eléctricos y conectados, nuevos lugares de educación y formación profesional e inversiones en el ámbito del hidrógeno verde, que se financian con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE.

(12) La actualización de las previsiones macroeconómicas y fiscales enviadas por España a la Comisión el 30 de abril puede resumirse como sigue. Según el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias, el PIB real crecería un 2,0 % en 2024 y un 1,9 % en 2025, mientras que el deflactor del PIB aumentaría un 3,5 % en 2024 y un 2,8 % en 2025. El déficit de las administraciones públicas disminuiría al 3,0 % del PIB en 2024 y al 2,5 % del PIB en 2025, mientras que la ratio deuda pública/PIB disminuiría al 105,5 % a finales de 2024 y al 104,1 % a finales de 2025. Las previsiones presentadas por España no incluyen previsiones presupuestarias más allá de 2025.

(13) Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el PIB real crecería un 2,1 % en 2024 y un 1,9 % en 2025, y la inflación medida con el IPCA se situaría en el 3,1 % en 2024 y en el 2,3 % en 2025.

---

19 La orientación de la política fiscal se define como una medida de la variación anual de la situación presupuestaria subyacente de las administraciones públicas. Su objetivo es evaluar el impulso económico derivado de las políticas fiscales, tanto las financiadas a nivel nacional como las financiadas por el presupuesto de la UE. La orientación de la política fiscal se mide como la diferencia entre i) el crecimiento potencial a medio plazo y ii) la variación del gasto primario, excluidas las medidas de ingresos discrecionales (y las medidas temporales de emergencia relacionadas con la crisis de la COVID-19), e incluidos los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión. Un signo negativo (positivo) del indicador refleja una política fiscal expansiva (contractiva).

20 Proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica.

(14) Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, en 2024 se registraría un déficit público del 3,0 % del PIB, mientras que la ratio deuda pública / PIB disminuiría al 105,5 % a finales de 2024. La disminución del déficit en 2024 reflejaría principalmente la eliminación gradual de las medidas para mitigar el impacto social y económico de la pasada crisis energética. Sobre la base de las estimaciones de la Comisión, se prevé que la orientación de la política fiscal sea neutra y se sitúe en el 0,0 % del PIB en 2024.

(15) Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, en 2024 se financiarán mediante ayudas no reembolsables («subvenciones») del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia gastos equivalentes al 1,3 % del PIB, mientras que en 2023 dichos gastos representaban el 0,7 % del PIB. Los gastos financiados mediante las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia permitirán inversiones de gran calidad y reformas que mejoren la productividad sin una repercusión directa en el saldo de las administraciones públicas y la deuda pública de España. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, gastos equivalentes al 1,0 % del PIB en 2024 estarían respaldados por préstamos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, mientras que en 2023 dichos gastos representaban el 0,0 % del PIB.

(16) El 14 de julio de 2023, el Consejo recomendó a España[21] que garantizara una política fiscal prudente, en particular limitando el aumento nominal de los gastos primarios netos financiados a nivel nacional en 2024[22] a un máximo del 2,6 %. Se invitó a los Estados miembros a que, al ejecutar sus presupuestos de 2023 y preparar sus proyectos de planes presupuestarios para 2024, tuviesen en cuenta que la Comisión propondría al Consejo la apertura de procedimientos de déficit excesivo sobre la base de los datos de ejecución de 2023. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el gasto primario neto financiado a nivel nacional de España aumentaría un 3,8 % en 2024[23], cifra que sería superior a la tasa de crecimiento máxima recomendada. Este exceso por encima de la tasa de crecimiento máxima recomendada del gasto primario neto financiado a nivel nacional equivale al 0,5 % del PIB en 2024. Esto podría no estar en consonancia con lo recomendado por el Consejo.

(17) Además, el Consejo recomendó que España tomara medidas con el fin de eliminar gradualmente las medidas de apoyo de emergencia en materia energética en vigor aprovechando los ahorros correspondientes para reducir el déficit público, tan pronto como sea posible en 2023 y 2024. El Consejo especificó además que, en caso de que fueran necesarias nuevas medidas de apoyo o el mantenimiento de las ya vigentes debido a nuevos aumentos de los precios de la energía, España debe garantizar que dichas medidas de apoyo se dirijan a proteger a los hogares y las empresas vulnerables, sean viables desde el punto de vista fiscal y sigan incentivando el ahorro energético. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el coste

---

21 Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 de España, DO C 312 de 1.9.2023, p. 77.

22 El gasto primario neto se define como el gasto financiado a nivel nacional, excluyendo: i) las medidas de ingresos discrecionales, ii) los gastos por intereses, iii) el gasto cíclico en desempleo, y iv) las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

23 Esto tiene en cuenta medidas puntuales equivalentes al 0,2 % del PIB en 2024, relacionadas con sentencias judiciales en virtud de las cuales el Gobierno debe reembolsar a los ciudadanos y a las empresas los importes pagados en exceso en concepto de impuesto sobre la renta de las personas físicas e impuesto de sociedades.

presupuestario neto[24] de las medidas de urgencia de apoyo en materia energética se situaría en el 0,9 % del PIB en 2023, el 0,2 % del PIB en 2024 y el –0,1 % del PIB en 2025. En particular, se supone que la reducción del IVA sobre el gas, el impuesto especial sobre la electricidad, las subvenciones al transporte público y la compensación concedida a los proveedores de electricidad para cubrir los costes y evitar déficits seguirán en vigor durante una parte de 2024. Si los ahorros correspondientes se aprovecharan para reducir el déficit público, según lo recomendado por el Consejo, estas previsiones implicarían un ajuste fiscal del 0,7 % del PIB en 2024, frente a una contribución contractiva del gasto primario neto financiado a nivel nacional a la orientación de la política fiscal del 0,3 % del PIB en ese año[25]. Se prevé que las medidas de apoyo de emergencia en materia energética se eliminen tan pronto como sea posible en 2023 y 2024. Esto se ajusta a lo recomendado por el Consejo. No obstante, no se prevé que los ahorros correspondientes se aprovechen plenamente para reducir el déficit público. Esto podría no estar en consonancia con la recomendación del Consejo.

(18) Además, el Consejo también recomendó a España mantener la inversión pública financiada a nivel nacional y garantizar la absorción efectiva de las subvenciones del Mecanismo y otros fondos de la Unión, en particular para fomentar las transiciones ecológica y digital. Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2024, la inversión pública financiada a nivel nacional aumentaría del 2,3 % del PIB en 2023 al 2,4 % del PIB en 2024. Esto se ajusta a lo recomendado por el Consejo. A su vez, se espera que el gasto público financiado por los ingresos procedentes de los fondos de la UE, incluidas las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, aumente hasta 1,6 % del PIB en 2024 (a partir del 1,3 % del PIB en 2023).

(19) Sobre la base de las medidas conocidas en la fecha de corte de las previsiones, las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión contemplan para 2025 un déficit público del 2,8 % del PIB, con un aumento del gasto neto del 4,0 %. Se prevé que la ratio deuda pública / PIB se estabilice en el 104,8 % al final de 2025.

(20) En el marco de las nuevas normas de gobernanza económica de la UE, y con la hipótesis de mantenimiento de la política económica, España tendrá que desarrollar un plan fiscal estructural a medio plazo para reducir el déficit y la deuda pública. Este plan podría combinar la adopción de medidas de ingresos y gastos con inversiones y reformas para promover un crecimiento económico más sólido y sostenible. España es un país con un alto nivel de deuda y con una estructura de gobernanza descentralizada. En su marco fiscal nacional, el Gobierno central fija objetivos para las comunidades autónomas en términos de saldo estructural y ratio deuda/PIB, así como en relación con la tasa máxima de crecimiento del gasto nominal (norma de gasto). Para garantizar el cumplimiento de las nuevas normas de gobernanza económica de la UE, es posible que sea necesario actualizar el marco de política fiscal nacional. Se espera que la evolución demográfica dé lugar a un aumento significativo del gasto público

[24] Esta cifra representa los costes presupuestarios anuales de las medidas, incluidos los ingresos y gastos y, en su caso, excluidos los ingresos procedentes de los impuestos sobre los beneficios extraordinarios de los proveedores de energía.

[25] Esta contribución se mide como la variación del gasto primario de las administraciones públicas, excluyendo: i) los efectos presupuestarios adicionales de las medidas de ingresos discrecionales, ii) los gastos puntuales, iii) el gasto en desempleo cíclico, y iv) los gastos financiados por ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE, en relación con la tasa media de crecimiento potencial del PIB nominal a medio plazo (diez años), expresada en porcentaje del PIB nominal.

relacionado con la asistencia sanitaria, los cuidados de larga duración y las pensiones. En cuanto a las pensiones, las brechas de sostenibilidad fiscal a medio y largo plazo pueden abordarse aplicando plenamente la «cláusula de cierre» introducida por la reforma de 2023. Las reformas tributarias deberán ser un elemento central de la estrategia de saneamiento de la política fiscal. A este respecto, las reformas incluidas en el plan de recuperación y resiliencia, sobre la base de las recomendaciones de los expertos formuladas entretanto, tienen por objeto: i) hacer que el sistema tributario sea más eficaz y más moderno, y adaptarlo a las nuevas tendencias; ii) respaldar la transición ecológica; y iii) aumentar los ingresos y fomentar la equidad. Asimismo, España tendría margen para recaudar más ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente (1,5 % del PIB en 2022 frente al 2,0 % del PIB para la UE), en particular reforzando la aplicación del principio de «quien contamina paga». La acción para cumplir los objetivos del plan de recuperación y resiliencia también podría incluir el aumento de los impuestos sobre el consumo, protegiendo al mismo tiempo a las personas vulnerables con medidas compensatorias específicas; esto también reforzaría la capacidad de las transferencias sociales para reducir la desigualdad y la pobreza, que siguen siendo elevadas y afectan especialmente a los niños. La aplicación de las recomendaciones de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) sigue siendo fundamental para mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público, que también puede beneficiarse de una aplicación ambiciosa del marco de revisión del gasto. Esto es especialmente pertinente en lo relativo a la asistencia sanitaria, a fin de mejorar su relación eficacia-coste y abordar las disparidades regionales en materia de acceso y calidad, así como las importantes necesidades de inversión en atención primaria

(21) Por otra parte, sobre la base de las medidas del plan de recuperación y resiliencia, unos esfuerzos adicionales podrían aumentar aún más la resiliencia económica y apoyar el crecimiento potencial, contribuyendo a respaldar la adopción de una senda fiscal más gradual. Esto incluye el ámbito de la carga normativa y el clima empresarial; en particular, la reforma de la regulación en función del tamaño en los ámbitos del trabajo, la auditoría y la fiscalidad, con el fin de mejorar la eficiencia en la asignación de capital y mano de obra, apoyar la inversión y contribuir a aumentar la productividad. Abordar las deficiencias existentes en la eficiencia judicial también reduciría las distorsiones económicas. El período de tiempo necesario para resolver los asuntos civiles y mercantiles sigue siendo largo, y la prolongada demora en la renovación del Consejo General del Poder Judicial genera cuellos de botella en el nombramiento de los magistrados de alto rango. También hay margen para seguir apoyando la innovación. El aumento de la inversión en I+D y el refuerzo de los vínculos con el ecosistema científico pueden impulsar la productividad de las empresas. Con un 1,4 % del PIB en 2022, la intensidad de I+D de España se ha estancado en comparación con 2021 y se mantiene muy por debajo de la media de la UE, del 2,2 %, debido principalmente a la brecha en el gasto privado (0,8 % del PIB, muy inferior a la media de la UE del 1,5 %). A pesar de las medidas del plan revisado de recuperación y resiliencia y de los programas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, parece justificado redoblar los esfuerzos para apoyar el gasto privado en I+D y la transferencia de conocimientos entre organismos de investigación privados y públicos. Entre las medidas específicas podrían figurar las siguientes: i) hacer que los organismos públicos de investigación se basen más en el rendimiento y aumenten su nivel de profesionalidad; y ii) mejorar la coordinación del sistema de ciencia, tecnología e innovación para planificar y ejecutar las políticas de investigación en los distintos niveles de la Administración.

(22) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), y con el anexo V, criterio 2.2, del Reglamento (UE) 2021/241, el plan de recuperación y resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse para 2026. Se espera que estas ayuden a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes. Dado el calendario ajustado, es esencial avanzar rápidamente en la ejecución efectiva del plan, incluido el capítulo de REPowerEU, para impulsar la competitividad a largo plazo de España mediante la transición ecológica y digital, garantizando al mismo tiempo la equidad social. A fin de cumplir los compromisos del plan a más tardar en agosto de 2026, es esencial que España continúe aplicando las reformas y acelere las inversiones abordando los retrasos emergentes, garantizando al mismo tiempo una sólida capacidad administrativa. El tamaño y la complejidad del plan requieren acciones específicas para garantizar que las reformas y las inversiones puedan completarse plenamente a tiempo. Lo mismo ocurre con los retos relacionados con la capacidad de absorción. Las inversiones están muy concentradas hacia el final del período de ejecución del plan de recuperación y resiliencia y merecen especial atención. También hay margen para reforzar la coordinación entre los distintos niveles de la Administración, mientras que la racionalización de los procedimientos aceleraría la recepción de fondos por los beneficiarios finales. Estos elementos son especialmente pertinentes para superar los retos relacionados con la absorción del considerable importe de fondos gestionados a través de los instrumentos financieros establecidos en el plan de recuperación y resiliencia modificado. La participación sistemática de las administraciones regionales y locales, de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo importante para la ejecución satisfactoria del plan de recuperación y resiliencia, así como de otras políticas económicas y de empleo que van más allá de lo que este abarca, a fin de garantizar una amplia adhesión al programa de políticas en su conjunto.

(23) Como parte de la revisión intermedia de los fondos de la política de cohesión, de conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2021/1060, España debe revisar cada programa a más tardar en marzo de 2025, teniendo en cuenta, en particular, los retos señalados en las recomendaciones específicas por país de 2024, así como su plan nacional de energía y clima. Esta revisión constituye la base para la asignación definitiva de la financiación de la UE incluida en cada programa. España ha avanzado en la aplicación de la política de cohesión y del pilar europeo de derechos sociales, pero sigue habiendo problemas pendientes. El PIB per cápita se mantiene por debajo del 75 % de la media de la UE en ocho comunidades autónomas españolas. Es fundamental acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión y reforzar la capacidad administrativa a todos los niveles. Las prioridades establecidas en los programas siguen siendo pertinentes. Más allá de las medidas en materia de capacidad administrativa, es especialmente importante observar la rápida ejecución de inversiones en innovación empresarial y capacidades de I+D, especialmente en las industrias identificadas por las estrategias regionales de especialización inteligente. Las inversiones en la transición ecológica, en consonancia con el plan nacional de energía y clima, en particular las relacionadas con la gestión del agua, la economía circular y la adaptación al cambio climático y la mitigación del mismo, siguen siendo fundamentales, especialmente en los territorios más afectados, como Canarias y las zonas costeras del este y el sur de España. Las inversiones para aumentar el grado de atracción y la competitividad de las Comunidades Autónomas que se enfrentan al declive demográfico son fundamentales para la convergencia. Por otra parte, sigue

siendo necesario promover la (re)integración de los desempleados de larga duración y los trabajadores de más edad en el mercado laboral, reforzar la orientación profesional, abordar la inadecuación de las capacidades y aplicar la Garantía Infantil Europea. Estas medidas también contribuirían a apoyar la convergencia social al alza, en consonancia con la segunda fase del análisis de los servicios de la Comisión que se basa en las características del marco de convergencia social[26]. España también podría utilizar la iniciativa de la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa con el fin de apoyar la transformación industrial, en particular invirtiendo en el desarrollo y la fabricación de tecnologías estratégicas y sus respectivas cadenas de valor, especialmente en los ámbitos de la innovación de tecnología profunda, la energía limpia y la eficiencia de los recursos, la agricultura y las biotecnologías relacionadas con la salud.

(24) Además de los retos económicos, sociales y medioambientales de los que se ocupan el plan de recuperación y resiliencia y otros fondos de la UE, España afronta algunos retos adicionales relacionados con la significativa magnitud y el aumento de la escasez de agua y del estrés hídrico. Como se ha observado en 2023 y 2024, está aumentando la frecuencia de las situaciones de sequía de emergencia en algunas Comunidades Autónomas, que ya no se limitan a los meses de verano. La anticipación y la gestión de los efectos adversos del cambio climático, tales como las inundaciones, la erosión costera y del suelo, la desertificación, las sequías, las olas de calor y los incendios forestales, siguen constituyendo un reto fundamental en España, que es uno de los países más afectados de la UE. Se prevé que el cambio climático aumentará la frecuencia y gravedad de las sequías y las inundaciones, afectando negativamente a las personas, la biodiversidad, las finanzas públicas y la competitividad. Si bien el plan de recuperación y resiliencia modificado y otros fondos de la UE incluyen medidas para mejorar la situación del sector del agua en España, son necesarios esfuerzos adicionales, especialmente en materia de gestión sostenible del agua. Una mayor inversión en infraestructuras ayudaría a mejorar la gestión del agua, particularmente en el sector agrícola, que es el principal consumidor de agua, en consonancia con el plan estratégico de la PAC de España[27]. Entre las medidas que podrían ampliarse cabe citar inversiones en la recogida y el tratamiento de las aguas residuales, la reutilización del agua, la reducción de las fugas en las redes y el suministro general de agua, el aumento del uso de cultivos resistentes al cambio climático, la mejora del seguimiento y la promoción de soluciones basadas en la naturaleza, la prevención de inundaciones y la restauración de los ríos. Además, los mecanismos para una mejor coordinación entre los distintos niveles de la Administración, con inclusión de la aplicación y el cumplimiento efectivos, contribuirían a que las medidas existentes desarrollen todo su potencial.

(25) Habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y de su contribución colectiva al funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, el Consejo recomendó en 2024 a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas, también a través de sus planes de recuperación y resiliencia, para aplicar la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro. En el caso de España, las recomendaciones 1, 2 y 3 contribuyen a la aplicación de las recomendaciones 1, 2 y 4 para la zona del euro.

(26)

[26] SWD(2024) 132 final.
[27] C(2022) 6017 final.

RECOMIENDA a España que tome medidas en 2024 y 2025 con el fin de:

1. Presentar el plan fiscal estructural a medio plazo de manera oportuna. En consonancia con los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento reformado, limitar el incremento del gasto neto en 2025[28] a una tasa compatible con situar la deuda de las administraciones públicas en una tendencia decreciente verosímil a medio plazo y con reducir el déficit de las administraciones públicas por debajo del valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. Garantizar la sostenibilidad fiscal, en particular: i) revisando y simplificando el sistema tributario para impulsar el crecimiento económico y el empleo, la cohesión y la transición ecológica; y ii) mejorando la calidad, la eficiencia y la equidad del gasto público.

2. Reforzar la capacidad administrativa para gestionar los fondos de la UE, acelerar las inversiones y mantener el impulso en la aplicación de las reformas. Hacer frente a los retrasos, para que el plan de recuperación y resiliencia pueda seguir ejecutándose de forma rápida y efectiva, incluido el capítulo de REPowerEU, garantizando la realización de las reformas y las inversiones a más tardar en agosto de 2026. Acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión. En la revisión intermedia, seguir centrándose en las prioridades acordadas, teniendo en cuenta las oportunidades de mejora de la competitividad que ofrece la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa.

3. Mejorar la gestión del agua para abordar mejor la adaptación a los efectos actuales y futuros del cambio climático y garantizar la resiliencia económica, social y medioambiental a largo plazo, mejorando la coordinación entre todos los niveles de la Administración y ampliando las soluciones existentes para la gestión sostenible del agua en la agricultura, la eficiencia hídrica y las inversiones en infraestructuras, y apoyando el desarrollo de soluciones basadas en la naturaleza.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
La Presidenta / El Presidente

[28] De conformidad con el artículo 2, apartado 2 del Reglamento (UE) 2024/1263, por «gasto neto» se entiende el gasto público, excluidos los gastos en concepto de intereses, las medidas de ingresos discrecionales, los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión, los elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo, y las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.